

# 农民工等人员返乡创业形式发凡

The Form of Peasant Workers and Other Personnel Returning Home to Start Their Business

《改革》服务中央决策系列选题研究小组\*

**内容提要** 在中央和地方一系列支持性政策的推动下,农民工等人员返乡创业活力明显增强,其创业类型主要包括发展家庭农场、发展农村电商、发展农产品加工业和发展休闲农业等。农民工等人员返乡创业的四种类型均取得了较好的成效,但发展过程中也面临资金、人才、用地、服务等方面的瓶颈。下一步,应引导返乡创业的高能要素不断集聚,扶持返乡创业的产业企业融合发展,完善返乡创业的包容性制度政策体系,健全返乡创业的普惠性公共服务体系,以此构建支持农民工等人员返乡创业四种类型的长效机制。

**关键词** 农民工返乡创业 休闲农业 农村电商

Research Group of REFORM Servicing Central Decision-making

**Abstract:** In the promotion of a series of central and local support policies, peasant workers and other personnel returning home to start their business was significantly enhanced, their entrepreneurial types mainly include the development of family farms and rural electricity, the development of agricultural products processing industry and the development of leisure agriculture. Four types of peasant workers returning home to start their business has achieved good results, but the development process is also facing the bottleneck of capital, talent, land, services and other aspects. Next, we should guide the high-energy element to gather, support integration development of industry and enterprises, improve the inclusive policy system, sound inclusive public service system, in order to build long-term mechanism to support for peasant workers and other personnel returning home to start their business.

**Key words:** peasant workers returning home to start their business, leisure agriculture, rural electronic commerce

支持农民工等人员返乡创业,是加快新型工业化、城镇化进程,推动大众创业、万众创新,加快培育经济社会发展新动力的重要举措。<sup>[1]</sup>在中央和地方一系列支持性政策的推动下,农民工等人员返乡创业活力明显增强。据统计,截至2015年底,创业农民工累计注册个体工商户2505万个、农产品加工业40余万家、休闲农业经营主体180万家、农民专业合作社147.9万家。农民工等人员返乡创业在创业形式上有一定的倾向性,从创业实践来看,主要有发展家庭农场、发展农村电商、发展农产品加工业和发展休闲农业等类型。

一、农民工等人员返乡创业的典型形式之一:大力培育和发展家庭农场\*\*

现阶段,我国农业、农村发展以及城乡关系正发生剧烈变革和深刻

---

\*《改革》服务中央决策系列选题研究小组组长、总协调人;改革传媒发行人、编辑总监王佳宁;协调助理:《改革》编辑部副主任罗重谱。本文由王佳宁策划和给定提纲。

\*\* 该部分由中国社会科学院农村发展研究所檀学文副研究员撰写。

转型。创新农业经营体制和培育新型农业经营主体成为解决当前“三农”问题的一个重要突破口。<sup>[2]</sup>通过培育家庭农场等新型农业经营主体,可以实现农业规模经营,提升农业竞争力,壮大农业经营者队伍。新型农业经营主体是与传统小规模农户相对而言的,包括合作社、农业大户、农业公司以及家庭农场等多种类型,其共同特点是扩大了单个主体的经营规模,有利于发挥农业规模经济效应。<sup>[3]</sup>在这些依托本土力量的新型农业经营主体中,家庭农场有其独特的主体属性,那就是以家庭劳动力为主,适度规模,需要拥有农业户口,最好是本地农业户口。相比之下,合作社强调家庭或劳动者之间的合作,专业大户强调市场化机制,都不限制农业经营规模。因此,家庭农场被视为“升级版”的农户承包经营。<sup>[4]</sup>

#### (一)返乡农民工等人员发展家庭农场的主要政策

2014年以来,在农业结构调整过程中,发展家庭农场被纳入构建新型农业经营体系的范畴,农业部专门出台了促进家庭农场发展的指导意见,农民工、高校毕业生等返乡人员成为发展家庭农场的鼓励对象。与此同时,“大众创业、万众创新”成为我国促进就业创业的新的基本方略,国务院出台政策意见,支持返乡创业、集聚发展,并首次提出完善家庭农场等新型农业经营主体的发展环境。此后,国务院办公厅又出台专门支持农民工等人员返乡创业的意见。上述政策共同构成返乡农民工等人员发展家庭农场的政策框架。

现阶段,关于返乡农民工等人员发展家庭农场的政策主要包括如下内容:第一,界定家庭农场经营者。家庭农场的经营者主要是农民或者长期从事农业生产的人员,主要依靠家庭成员而不是依靠雇工从事生产经营。返乡人员属于受鼓励的家庭农场经营者范围,包括高等学校特别是农业职业院校毕业生、务工经商返乡人员等。从制度设计本意看,城镇居民、工商企业不在家庭农场的经营者范围之内。第二,建立家庭农场管理服务制度。由当地县以上农业部

门从当地实际出发,明确家庭农场认定标准;县级农业部门要建立家庭农场档案;开展示范家庭农场创建活动,建立和发布示范家庭农场名录;引导家庭农场自主自愿办理工商注册登记。家庭农场如果要享受扶持政策,还要经过某种注册或认定。从经营场所登记、经营范围、社会信用体系建设、行政许可审批等环节优化返乡创业程序,降低返乡创业门槛。第三,落实定向减税和普遍性降费政策。农民工等人员返乡创业可以参照小微企业享受的优惠政策,包括减征企业所得税,免征增值税、营业税、教育费附加、地方教育附加、水利建设基金、文化事业建设费、残疾人就业保障金等税费减免和降低失业保险费率政策。第四,面向家庭农场提供社会化服务。基层农技推广机构要为家庭农场有效提供农业技术推广、优良品种引进、动植物疾病防控、质量检测检验、农资供应和市场营销等服务。引导和鼓励面向家庭农场的代耕代种代收、病虫害防治、集中育苗育秧、灌溉排水等经营性社会化服务。第五,加强生产经营性基础设施建设。打造各种基层公共服务平台,为返乡农民工等人员创业提供综合平台服务;改善县乡互联网服务,引导和鼓励电子商务交易平台渠道下沉,健全县、乡、村三级农村物流基础设施网络,鼓励物流企业完善物流下乡体系。大力发展“互联网+”和电子商务,积极组织创新创业农民与企业、市场和园区对接。第六,提供返乡创业金融服务。对符合条件的返乡创业人员,可按规定给予创业担保贷款,财政部门按规定安排贷款贴息所需资金。一些地方与银行合作,专门制定为家庭农场提供信贷支持的办法,开展土地承包经营者抵押贷款试点,利用财政扶持资金为家庭农场贷款提供财政贴息支持。第七,引导承包地向家庭农场流转。健全土地流转服务体系,为家庭农场提供便捷服务;鼓励家庭农场经营者采用实物计租货币结算、租金动态调整、土地经营权入股保底分红等适当的利益分配方式,稳定土地流转关系。一些地方提供土地流转租金补贴,以降低家庭农场的经营成本。第八,同等甚至优先享受现有财政支农政策。家庭农场

符合农业补贴政策支持条件的,可按规定同等享受相应的政策支持;对具备各项支农惠农资金、小微企业发展资金等其他扶持政策规定条件的,要及时纳入扶持范围。农业部门要整合农田基础设施建设项目,为家庭农场等新型经营主体提供更优质的土地资源。第九,设立家庭农场发展专项扶持资金。各省份都设立了额度不等的家庭农场发展专项扶持资金,直接支持家庭农场的发展。通常都是通过创建示范家庭农场方式,将项目资金转移支付给示范家庭农场,平均支持力度可达5万~10万元。地方政府如果争取了更多的专项资金,可以扩大所支持的示范家庭农场的范围。

(二)返乡农民工等人员发展家庭农场面临的主要瓶颈

促进家庭农场发展的政策框架已经基本建立,各地也在努力完善具体政策措施。但是由于时间比较短、经验不足,家庭农场的发展面临着不少困难。返乡农民工等人员发展家庭农场面临着诸多障碍,既有共性问题,又有特殊性问题。具体来说,返乡农民工等人员发展家庭农场主要面临四大瓶颈:

一是土地流转瓶颈。家庭农场所经营的土地绝大部分来自于流转,这给家庭农场经营者带来两方面挑战:一方面,由于地块细碎,适度的农场规模需要流转相当数量的地块,给土地流转带来较大难度;另一方面,土地流转租金“水涨船高”,给家庭农场的盈利能力带来压力。农业部监测的家庭农场平均拥有地块34块,流转土地平均租金每公顷7515元。<sup>[5]</sup>土地流转操作和租金上的压力对于返乡创业的农民工更大。不少创业者正是对这些压力认识不足而招致亏损。

二是贷款融资瓶颈。农业经营贷款难的原因主要包括自然和市场风险大、缺少抵押质押或担保资源、信用体系建设滞后等。家庭农场,特别是种植业农场,土地大部分都是流转而来,可变现的固定生产资料也不多,获得贷款较难,对于初涉农业经营的返乡农民工等人员来说更是如此。虽然国家政策提出了创业投资基金、创

业担保贷款等政策工具,但在多数地方仍未进入实际操作层面。

三是技术支持瓶颈。返乡创业的农民工等人员以前可能并非从事农业,所从事的农业项目并非一成不变,农业生产经营技术也是动态变化的,因此单个家庭农场在经营过程中可能面临各种生产技术问题,包括产前的生产资料市场的配套、产中和产后的生产性服务等。如果政府的农技推广机构和市场化的农业技术咨询服务体系发展不足,家庭农场的经营就会面临技术支持瓶颈。

四是市场销售瓶颈。农产品市场波动和市场风险较大,无论是粮食、经济作物还是畜产品都是如此,在市场形势好时投入生产而在产品上市时遭遇跌价、滞销的情形屡见不鲜。这意味着返乡农民工等人员投入农业生产时不得不面对市场销售瓶颈。如果不了解市场规律,没有事先考虑销售渠道问题,他们所面临的市场风险将会更大。

(三)支持返乡农民工等人员发展家庭农场的政策建议

在现有家庭农场政策和返乡创业政策基础上,针对返乡农民工等人员发展家庭农场面临的障碍,应通过规范化管理和统一的创业服务公共平台建设为返乡农民工等人员发展家庭农场提供良好的外部环境,同时致力于构建返乡农民工等人员发展家庭农场的长效机制。

#### 1. 限定主体类型并统一登记方式

家庭农场的经营主体有普通农户、专业大户、合作社等多种类型。返乡农民工等人员创办家庭农场,根据其发展规模和组织方式,可分为普通农户、专业大户或合作社,他们之间属于平等竞争关系。一些地区将农业产业化龙头企业甚至城市工商企业也纳入发展家庭农场的主体范围,这背离了发展家庭农场的初衷,造就了不平等的市场环境,应当予以纠正。限定家庭农场经营主体应通过统一登记方式来实现。工商部门目前登记注册的家庭农场类型有个体工商户、个人独资企业、合伙企业、公司等,建议统一登记为家庭农场,而且限制工商企业注册家庭

农场。同时,建立工商部门和农业部门的协作和信息共享机制,农业部门对不愿进行工商注册的家庭农场在进行认证备案时采纳与工商登记同样的标准。进行工商注册的家庭农场可以享受全部扶持政策和公共服务,而仅在农业部门备案的农业企业则只能享受农业部门的相关政策。

### 2.完善需求导向的创业服务体系

在各类主体中,返乡农民工等人员和一般普通农户在创办家庭农场时面临较为相似的形式,需要得到更多的创业指导和信息支持服务,包括从事何种农业产业,技术和土地资源从哪里来,市场营销问题怎么解决,现有哪些公共资源和公共服务可以获取和享受,等等。这就需要建立和完善以需求为导向的创业服务体系,以便于返乡农民工等人员在创业初期面临各种困惑和困难时可以尽快得到解决,可以便利地享受各项扶持政策。农业科技服务体系、农产品市场化体系都需要与创业服务体系对接。如果计划创办的家庭农场属于设施农业或科技含量高的养殖业,还应得到科技孵化器、返乡创业园方面的指导和扶持。

### 3.探索风险与收益共担的土地流转模式

为提升家庭农场竞争力和盈利能力,有必要探索风险与收益共担的土地流转模式,将固定流转租金改为与农场利润挂钩的股权收益分红,或者保底租金与分红相结合。但是保底租金一定要下降,否则对家庭农场没有任何激励作用。返乡农民工等人员创办家庭农场多数都是初次创业,采用分红模式有利于降低风险。当然,创业者也要有与向他们流转土地的农户分享经营收益的意愿。为此,家庭农场需要建立更加透明有效的财务制度,使得收支核算和利润分红变得可行。

### 4.创新家庭农场融资抵押担保方式

由于家庭农场通常缺乏融资所需的抵押担保资源,因而需要创新其融资抵押担保方式,以更好地满足其融资需求。虽然国家提出要强化返乡创业金融服务,鼓励创业投资基金、中小微企业集合债券、股权众筹等创新金融工具,但是

毕竟这些金融工具离广大农区还有较远的距离。在现实中,较为接地气和易操作的做法是设立由政府、担保公司共同出资组建的综合性现代农业发展担保基金,在该平台上为包括返乡农民工在内的各类发展现代农业的新型经营主体进行授信评级和贷款担保,同时由财政资金提供贷款贴息。

### 5.构建返乡农民工等人员发展家庭农场的长效机制

农民工等人员返乡发展家庭农场除需要即期的鼓励支持政策外,还应当构建长效机制,破解“一窝蜂”、“表面文章”等现实难题。返乡农民工等人员创办家庭农场的长效机制体现在三个方面:一是使返乡农民工和本土农民一起成为发展家庭农场的优先鼓励对象;二是通过土地流转实现适度规模经营的基本制度维持稳定性;三是农村土地流转要形成一个健康有序的市场,尤其是形成合理和可接受的土地流转价格。为此,《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》、《农村土地承包经营权流转管理办法》等政策文件中关于“在同等条件下,本集体经济组织成员享有土地流转优先权”的规定应当加以强化,并形成有效的落实办法;在业已自发形成的农村土地流转市场中,要通过行使发包方同意权、政策扶持等方式使得返乡农民工等人员在土地流转竞争中处于有利地位,控制资本力量的影响;在土地流转方式上,政府应当致力于引导家庭农场与农民合作相结合,建立土地经营权入股等新机制,减轻家庭农场发展的资金压力,引导长期发展预期。

## 二、农民工等人员返乡创业的典型形式之二:引领农村电子商务发展\*

农村电子商务已成为转变农业发展方式的重要手段、实现农民创新创业的重要载体、推动农村共享现代文明的重要引擎。从农村电子商

\* 该部分系国家自然科学基金资助项目“迈向全面小康的农民工市民化成本分担机制研究——基于全生命周期的成本测算”(批准号:71303065)的阶段性成果,由国家信息中心信息化研究部胡拥军副研究员撰写。

表 1 支持返乡农民工等人员发展农村电子商务的相关政策文件

文件名称	支持性政策表述
国务院办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的意见	鼓励农民工借力“互联网+”信息技术发展现代商业。引导和鼓励电子商务交易平台渠道下沉,带动返乡人员依托其平台和经营网络创业。
国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见	支持农民网上创业,大力发展“互联网+”和电子商务,积极组织创新创业农民与企业、小康村、市场和园区对接,推进农村青年创业富民行动。
国务院办公厅关于促进农村电子商务加快发展的指导意见	调动返乡高校毕业生、返乡青年和农民工、大学生村官、农村青年等参与农村电子商务的积极性。
财政部办公厅、商务部办公厅关于开展电子商务进农村综合示范的通知	重点依托已有电商平台,支持社会青年和大学毕业生创办电子商务企业或开展网络销售。
关于结合新型城镇化开展支持农民工等人员返乡创业试点工作的通知	开展支持农民工等人员返乡创业试点,着力培育和发展一批基础设施和公共服务明显改善、创业环境持续优化、返乡创业就业特色鲜明的城市。
推进农业电子商务发展行动计划	指导新型职业农民、大学生村官、返乡农民工、农村经纪人、农村信息员等依托电子商务创业。
农业部关于开展信息进村入户试点工作的通知	推动电子商务进村,在益农信息社落地。
关于实施农民工等人员返乡创业培训五年行动计划(2016~2020年)的通知	推动农民工等人员借力“互联网+”信息技术开办和发展企业。引导具有实践经验的电子商务从业者从城镇返乡创业,鼓励电子商务职业经理人到农村发展。

务的宏观层面来看,返乡农民工已经成为引领农村电子商务发展的主力军。

(一)返乡农民工等人员发展农村电子商务的主要支持政策

面对方兴未艾的返乡农民工电商创业潮,各级政府部门纷纷出台了一系列支持政策,为返乡农民工等人员电商创业提供了良好的制度环境。

1.初步构建了支持返乡农民工等人员发展农村电子商务的政策体系

支持返乡农民工等人员发展农村电子商务在国家层面得到了高度重视。2015年相继发布的《国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》《国务院办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的意见》《国务院办公厅关于促进农村电子商务加快发展的指导意见》,对返乡农民工等人员发展农村电子商务的具体要求、任务部署、制度创新作了明确规定,形成了支持返乡农民工等人员发展农村电子商务的顶层设计(见表1)。在部门层面,财政部、商务部、农业部、国家发展改革委、人力资源社会保障部等

部委相继出台了支持返乡农民工等人员发展农村电子商务的行动计划、工作方案与配套政策等,形成了各级政府、各部门统筹推进返乡农民工等人员发展农村电子商务的政策合力。

2.初步形成了支持返乡农民工等人员发展农村电子商务的三大工作抓手

农业部、商务部、国家发展改革委分别开展了信息进村入户工程、电子商务进农村综合示范、农民工返乡创业试点,成为支持返乡农民工等人员发展农村电子商务的三大工作推手。农业部自2014年开始推进信息进村入户工程,首批在10个省(市)、22个县开展试点,2016年信息进村入户工作覆盖所有省份,到2020年基本覆盖所有县和行政村,信息进村入户主要由村级益农信息社的信息员提供公益服务、便民服务、电子商务服务、培训体验服务等,为返乡农民工等人员发展农村电子商务提供了组织平台。商务部从2014年开始安排48亿元中央资金支持256个电子商务进农村综合示范县建设,以农村流通现代化为目标,着力解决电子商务进农村过程中的突出矛盾和问题,引领电子

商务在农村更大范围推广和应用,促进农村现代市场体系进一步完善,为返乡农民工等人员发展农村电子商务提供了良好的市场环境。国家发展改革委从2016年开始结合新型城镇化开展支持农民工等人员返乡创业试点工作,试点采取三年滚动的实施方式,2016~2018年每年支持约100个试点地区促进返乡创业就业,国家在整合资源、盘活存量的基础上,为试点地区的返乡农民工等人员发展农村电子商务提供政策支持、项目支持与渠道支持。

### 3. 初步激活了支持返乡农民工等人员发展农村电子商务的电商平台力量

面对农村电子商务的蓝海市场,阿里巴巴、京东等第三方电商平台纷纷布局农村战略,为返乡农民工等人员参与农村电子商务发展提供了前所未有的市场机遇。其中,阿里巴巴集团推出农村淘宝千县万村计划,将在未来3~5年投资100亿元、在全国建立1000个县级电商服务中心和10万个村级服务站,覆盖全国1/3的县以及1/6的农村地区;2016年阿里巴巴集团与国家发展改革委签订结合返乡创业试点发展农村电商战略合作协议,双方将在未来3年共同支持300余试点县(市、区)结合返乡创业试点发展农村电商,阿里巴巴通过农村淘宝、农特产品上行、菜鸟网络、蚂蚁金服、智慧县域等项目支持农村电商在试点区落地,并打造形成农村电子商务生态链;返乡农民工等人员将以农村淘宝合伙人、淘帮手、农村电子商务服务提供者的形式参与农村电子商务创业就业。另外,京东也启动了农村电商战略,并与国家发展改革委签订了结合返乡创业试点发展县乡特色产业促进钢城煤城脱困战略合作协议,通过“乡村代理人”、“京东帮服务店”的落地,为返乡农民工发展农村电子商务提供了新机遇。

### (二) 返乡农民工等人员发展农村电子商务的成效与制约因素

近年来,返乡农民工等人员电商创业就业取得了突出成效,推动了农村电子商务的迅猛发展。与此同时,返乡农民工等人员发展农村电商也面临着基础设施、公共服务、产业基础、人

才队伍等一系列亟待破解的难题。

### 1. 返乡农民工等人员发展农村电子商务的显著成效

以农村电商为代表的农民工等人员返乡创业新热潮正在形成。根据农业部发布的数据,截至2015年底,全国农民工返乡创业人数已经超过450万,占外出农民工的2%以上,累计创办中小微企业2505万家,农业新型经营主体250万家,电子商务、信息服务是农民工等人员返乡创业的重要领域。根据《2016年返乡电商创业研究报告》,年轻人返乡从事电商创业广泛涌现,有的通过电商平台销售特色产品,有的帮助乡亲们网购生活生产用品,有的承接本地的电商快递服务等。2015~2016年中西部返乡电商创业最活跃的10个县分别是河南新郑、湖北枝江、广西东兴、四川郫县、云南瑞丽、江西婺源、江西黎川、湖南长沙、江西庐山、安徽望江。2015~2016年全国返乡电商创业者中,跨省返乡人数占比超过40%,中西部跨省返乡比例更高,超过55%。以依托阿里巴巴、京东电商平台的返乡创业者为例,截至2015年12月,阿里巴巴通过在22个省份202个县落地农村淘宝项目,建成超过10000个村级服务站,吸引了大批青年农民工以农村淘宝合伙人的形式返乡创业就业,预计未来将进一步吸纳5万~10万人返乡农民工参与农村淘宝合伙人计划;2015年京东农村电商项目新增1000多个京东帮服务店、700个县级服务中心和10万名农村推广员。

返乡农民工等人员创业就业推动了农村电子商务的迅猛发展。根据商务部发布的数据,截至2015年,全国共有涉农网站3万多家,其中电子商务网站3000多家,农村地区网购交易额达到3530亿元,同比增长96%,农产品网络零售额达到1505亿元,新增网店118万家,已经建成25万个电商村级服务站点,利用国家电子商务人才继续教育基地平台等累计开展电子商务培训达到20万人次。返乡农民工等人员电商创业就业推动了淘宝村的井喷式发展,截至2015年,全国淘宝村突破780个,淘宝镇也达到71个。县域电子商务园区开始崛起,截至

2015年,全国电子商务园区数量超过500家。另外,返乡农民工等人员电商创业就业成为精准扶贫的重要手段,根据阿里研究院的报告,截至2015年,全国832个国家级的贫困县培育了近2000万个淘宝用户和30万个淘宝卖家,在阿里零售平台共有1009亿元交易额,其中销售各类农产品119亿元。

## 2.返乡农民工等人员发展农村电子商务的制约因素

一是基础设施制约。返乡农民工等人员发展农村电子商务离不开完善的信息基础设施与物流基础设施。农村地区互联网基础设施相对薄弱,农村仍有5万多个行政村没有通宽带,拥有计算机的农民家庭比例不足30%,农村互联网普及率只有27.5%,还有70%以上的农民没有利用互联网;农村物流的“最后一公里”问题较为突出,生鲜农产品的冷链物流体系建设滞后,在短时期内建立起覆盖全国的冷链物流仍然任务艰巨,制约了生鲜农产品电子商务的发展。

二是小农经济制约。一家一户的小规模、分散化、兼业化生产经营仍是农业经济发展的基本格局,大部分农产品生产经营企业品牌影响力、市场竞争力有限,加上农产品品种繁多、地区差异大且季节性强,加剧了农业小生产和现代市场经济大流通的矛盾,不利于农产品电子商务发展。另外,小农家庭模式下的农产品缺乏品质分级标准化、包装规格化、产品编码化,对农产品电子商务带来不利影响。

三是人才队伍制约。农村电子商务人才不仅要掌握电子商务技能,还要了解农业、农村、农民,国内目前的教育与培训体系还缺乏培养这种复合型农村电商人才的机构。同时,由于农民工等人员返乡电商创业的主要阵地是在农村、县城,由于薪酬待遇、人文环境等各种因素与大城市存在较大差距,引进、留住优秀电子商务人才较为困难。根据阿里研究院的报告,未来2~3年县域网商对电商人才的需求量超过200万人,电子商务网站运营与管理人才、跨境电子商务人才尤其短缺。另外,返乡农民工自身素质也亟待提升,创业的返乡农民工大多集中在高

中文化层次,本科以上文化水平的仅为1%。

四是公共服务制约。尽管各级政府部门出台了一些政策支持返乡农民工发展农村电商,但仍然面临着公共服务不健全的制约,一些好的政策难以落到实处,创业支持政策不配套、证照办理环节多、融资难融资贵等问题依然比较突出。根据农业部农村社会事业发展中心的研究,抽样数据显示,农民工创业资金来自于家庭和亲友的占69%,来自于个人务工积累的占20%,来自贷款和其他的仅占11%。

## (三)支持农民工等人员发展农村电子商务的政策建议

针对返乡农民工等人员发展农村电商存在的制约因素,需要进一步完善返乡农民工等人员发展农村电商的基础设施条件,提升农业产业水平,培育电商人才队伍,优化返乡创业环境。

### 1.打通信息与物流基础设施的“最后一公里”

整合现有基础设施建设资源,为农村电商打通落地的“最后一公里”。一方面,依托宽带中国战略,进一步完善电信普遍服务补偿机制,加快农村信息基础设施建设和宽带普及,结合宽带网络提速降费工作,针对农村电子商务发展需要,持续提高农村宽带普及率。另一方面,继续深化扩大电子商务进农村综合示范与信息入户工作,引导和鼓励电子商务交易平台渠道下沉,加强交通运输、商贸流通、农业、供销、邮政等部门与电商、快递企业相关农村物流服务网络和设施的共享衔接,支持乡镇政府、农村集体经济组织与社会资本合作共建智能电商物流仓储基地,支持物流(快递)配送站、智能快件箱等物流设施建设,鼓励社区物业、村级信息服务站(点)、便利店等提供快件派送服务,加强农产品产地集配和冷链等设施建设,完善县乡村农村物流体系。

### 2.推动小农经济模式向产业化与电商化转型

电子商务是改造传统农业的重要驱动力,产业化与电商化转型是传统小农经济未来发展的方向。一方面,要加强鲜活农产品标准体系、动植物检疫体系、安全追溯体系、质量保障与安

全监管体系建设,建设地理标志产品技术标准体系和产品质量保证体系,推动农产品分等分级、产品包装、物流配送、业务规范等标准体系制定与应用,引导小农经济转型发展更好地适应电子商务发展要求。<sup>[6]</sup>另一方面,要鼓励依托电子商务平台加强农产品品牌建设,支持利用电子商务平台宣传和销售地理标志产品,鼓励电子商务平台服务“一村一品”建设,支持培育本地化的农产品电子商务服务商,引导电子商务与批发市场融合发展,鼓励电商平台与鲜活农产品种养基地对接,通过电子商务农产品生产、加工、储藏、物流、商贸等环节的深度融合,推动农业发展方式的根本性转变。

### 3. 打造引领农村电子商务发展的人才队伍

农村电子商务人才队伍数量和素质是决定农村电子商务健康发展的关键,其中关键的关键是提升返乡农民工等人员的电商水平。一方面,要强化返乡农民工的电商创业培训,发挥好驻贫困村“第一书记”和驻村工作队作用,结合新型职业农民、农村实用人才、职业技能等培训计划,对返乡农民工等人员开展多种形式的电商培训。另一方面,与电商企业、教育培训机构等共同推进建立农村电商大学等公益性培训机构,开展电子商务平台使用、农产品和农业生产资料网上经营策略和技巧培训;从有经验和行业资源的成功企业家、职业经理人、电商辅导员、天使投资人、返乡创业带头人当中选拔一批创业导师,支持返乡创业培训实习基地建设,动员电子商务企业为返乡创业人员提供创业见习、实习和实训服务;引导具有实践经验的电子商务从业者返乡创业,鼓励电子商务职业经理人到农村发展。

### 4. 健全支持返乡农民工等人员电商创业的支持政策

支持返乡农民工等人员电商创业,需要从解决农民工等人员的实际困难出发,向农民工等人员推送若干有“获得感”的政策蛋糕。一是针对融资难题,将农民工等人员返乡创业纳入社会信用体系,加大对电子商务创业人民的授信和贷款支持,符合条件的农村网商可按规定

享受创业担保贷款及贴息政策,简化农村网商小额短期贷款手续。二是针对税费难题,对认定为高新技术的电子商务企业,依法享受高新技术企业相关优惠政策,小微企业依法享受税收优惠政策,逐步将旅游电子商务、生活服务类电子商务等相关行业纳入“营改增”范围。三是针对证照难题,结合“一址多照”、集群注册等住所登记制度改革,优化返乡农民工等人员电商创业的登记方式,简化返乡农民工等人员创业住所(经营场所)登记手续。经工商登记注册的电商创业农民工等人员,可让其同等享受各项就业创业扶持政策;对于未经工商登记注册的电商创业农民工等人员,要落实其同等享受灵活就业人员的扶持政策。

### 三、农民工等人员返乡创业的典型形式之三:发展农产品加工业<sup>\*</sup>

近年来,农民工等人员返乡创业成为社会各界关注的焦点。根据对农民工输出大省安徽省、输入大省广东省的调研来看,劳务输出典型地区农民工数量仍然持续增加,而农民工岗位需求持续下降,今后较长一段时期农民工就业可能会呈“总量过剩、结构短缺”新态势。农民工在劳务输入地区就业越来越困难的情况下,开始选择回到家乡创业就业。在此情境下,支持和鼓励农民工等人员返乡就业创业日益重要。支持农民工等人员返乡创业的重点行业之一是农产品加工业。普遍认为,农民工利用在外务工时学到的技术本领、积累的经验 and 积攒的资金,回乡之后进入类似的行业成功率更高。但实际上,若农民工返乡创业进入的产业与沿海地区高度同质化,也容易受到经济下行的影响。据笔者2016年2~3月对安徽省六安市的调研,在农民工创业园区,受冲击最大的就是与沿海劳动力密集型产业类似,或为这些产业提供产业配套的中小企业。返乡农民工等人员利用积累的经验 and 积攒的资金,结合本地农业、林业资源,创办的农产品加工业企业,抵御风险能力更强,更

<sup>①</sup>该部分由国务院发展研究中心农村经济研究部伍振军副研究员撰写。



容易获得成功。

#### (一) 农民工等人员返乡发展农产品加工业相关支持性政策

近年来,各级政府陆续出台一系列政策文件,主要从税费、用地、财政、金融等方面支持农民工等人员返乡就业创业,因为农产品加工业的独特优势,多数政策文件专门提到要鼓励返乡创业农民工进入该产业。2008年9月,国务院办公厅转发人力资源和社会保障部等部门《关于促进以创业带动就业工作指导意见的通知》,指出各地区、各有关部门要紧密结合地方的优势产业、特色经济,鼓励创业者进入农副产品加工型、建筑劳务型等产业或行业。要拓宽融资渠道,鼓励金融机构积极提供融资支持;全面落实有利于劳动者创业的税收优惠;优先保障创业场地等。2008年12月,《国务院办公厅关于切实做好当前农民工工作的通知》指出,要鼓励农民工发展农产品加工业、农村二三产业、生态农业和县域中小企业,并要求地方人民政府在用地、收费、纳税服务等方面给予农民工返乡创业更大的支持。

近年来,我国经济发展进入新常态,从高速增长转向中高速增长,农民工等人员就业形势日益严峻,支持农民工等人员返乡就业创业的重要性进一步凸显。2014年9月,《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》指出,要完善和落实促进农民工就业创业的政策。要运用财政支持、创业投资引导、政策性金融服务、生产经营场地和创业孵化基地等扶持政策,促进农民工创业,并提出积极支持农产品产地初加工。2015年4月,《国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》指出,要鼓励农村劳动力创业,将农民创业与发展县域经济结合起来,大力发展农产品加工、休闲农业、乡村旅游、农村服务业等劳动密集型产业项目,促进农村一二三产业融合。要求落实定向减税和普遍性降费政策,强化财政扶持和金融服务,创建一批农民工返乡创业园。2015年6月,国务院办公厅发布《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》,指出要鼓励返乡人员共创农民合作社、

家庭农场、农业产业化龙头企业、林场等新型农业经营主体,围绕规模种养、农产品加工、农村服务业以及农技推广、林下经济、贸易营销、农资配送、信息咨询等合作建立营销渠道,落实定向减税和普遍性降费政策,加大财政支持力度,强化返乡创业金融服务,完善返乡创业园支持政策。2015年12月,国家发展改革委、工信部、人社部等十部委联合印发《关于结合新型城镇化开展支持农民工等人员返乡创业试点工作的通知》,提出要鼓励发展规模种养业、农产品加工流通业等,要求落实完善鼓励创业的用地支持、税费、租金减免和资金补贴等扶持政策。鼓励符合条件的地方,扩大直接融资渠道,创新贷款担保方式,加大返乡创业金融支持力度。2016年6月,人力资源和社会保障部等五部门联合发布《关于实施农民工等人员返乡创业培训五年行动计划(2016~2020年)的通知》,以提升农民工等人员创业能力、促进其成功创业为目标,进一步推进农民工等人员返乡创业培训工作。

全国各地贯彻党中央、国务院政策文件精神,落实人社部、国家发展改革委等相关部门政策,结合各省份实际,出台了具体实施意见,主要从税费减免、财政支持、金融创新、用地优惠等方面制定具体实施政策,有效地推动了农民工等人员返乡创业。据农业部统计,截至2015年底,农民工返乡创业人数累计超过450万,约占农民工总数的2%。农民累计创办了2505万个中小微企业,农产品加工企业40多万家。同时,农民工等人员返乡创业领域越来越宽,逐步覆盖各个涉农产业,除农产品加工业外,还包括特色种养业、休闲农业、乡村旅游、信息服务、电子商务、特色工艺产业等农村一二三产业,并取得一定成效。返乡农民工等人员已经成为我国大众创业、万众创新整体战略当中的重要一环,成为我国新型城镇化和农业现代化发展的重要主体。

#### (二) 返乡农民工等人员发展农产品加工业面临的政策瓶颈

从课题组对安徽、河南等地的调研来看,尽管国家和地方出台了一系列政策文件支持返乡

农民工等人员发展农产品加工业,但制约其发展的政策瓶颈仍然难以突破。

一是融资难。对于返乡创业农民工来说,融资难是普遍难题,而对创办农产品加工企业的返乡农民工来说,融资更为艰难。部分特色农产品加工的企业,企业规模较小、农业产业经营风险相对较高,尤其是农业设施、农业生产机械等难以抵押,有效抵押品不足,获得银行贷款较为困难。

二是技术落后。我国农产品加工业整体技术不高,返乡农民工创办的农产品加工企业的技术和装备则更显落后。返乡农民工创办的企业技术基础薄弱,科研创新能力较差。企业加工场地简陋,设备设施落后,自动化程度较低,部分甚至是以手工操作为主。加工方法原始,生产效率较低,产品质量不稳定。企业科研人才较少,技术人才奇缺,产品以低层次的初加工、粗加工为主,精深加工少,产品市场竞争力不强。

三是企业规模小、实力弱。部分农产品加工业需要的初期资金规模较小,进入门槛较低,起步阶段对技术的要求也不高,部分返乡农民工基于自身资金和经验积累,容易进入农产品加工业发展。返乡农民工创办的农产品加工企业大多数是小微企业,投入少、规模小,实力弱。这与当前的农产品加工规模化、专业化、标准化、产业化发展趋势并不相符。企业抗风险能力弱,发展后劲不足,发展前景不容乐观。

四是基础设施建设滞后。返乡农民工创办的农产品加工企业地点多选在乡镇和县城,甚至选在村头村尾。相对于沿海经济发达地区来说,中西部地区农村、乡镇和县城基础设施建设薄弱,部分地区交通、水利等基础设施不健全,特别是物流、信息、网络设施建设滞后,增加了返乡农民工的创业成本。

(三)支持返乡农民工等人员发展农产品加工业的政策建议

一是贯彻落实现有支持政策。从对农民工返乡创业近十年的跟踪调查看,党中央、国务院高度重视农民工返乡创业,多次强调支持返乡农民工发展农产品加工业,也出台了一系列政

策文件,各有关部委、各地方政府也出台相应的实施政策。但总体来看,落实效果低于预期。“重政策制定,轻贯彻落实”的情况仍然比较普遍。应建立科学合理的政策落实机制,在政策出台前期,注重调查研究,制定切实可行的政策举措;在政策落实过程中,注重督促检查,建立政策落实责任制;政策颁布一段时间后,注重调研评估,对哪些已经落实,哪些正在落实,哪些没有落实等要进行科学评估。

二是进一步加大金融支持力度。返乡农民工创业企业要增加投资、扩大企业规模、增强企业实力,金融支持必不可少。然而,商业银行有逐利性,根本上还是要依靠农业产业自身的发展来吸引商业银行进入农业产业。农产品加工业发展得好,产值高、效益好,商业银行有利润可赚,才愿意进来,以满足相关经营主体的金融需求。在农业产业领域,尤其是农产品加工业,企业应通过金融市场,发展有效抵押品,通过抵押等方式获得贷款。一方面应探索将集体建设用地使用权、土地经营权、农村房屋所有权、林权等农村产权纳入融资担保抵押范围,拓宽融资渠道。另一方面要建立起农业设施、加工机械、生产厂房的担保抵押制度体系,明确农业设施登记颁证部门,明确担保抵押及处置程序,缓解有效抵押品不足矛盾。双管齐下,加大对农产品加工企业的金融支持力度。

三是提高企业技术水平和创新能力。增强返乡农民工企业家自主研发、技术创新意识是提高企业创新能力、提升企业技术水平的前提。<sup>[7]</sup>地方政府应有所作为,可以定期组织返乡农民工企业家参加各种学习、研讨、参观、考察活动,增强他们对技术创新的认识和理解,开阔眼界,培养创新意识。也可以搭建平台、创造条件,促进农业科研机构 and 企业的交流合作,鼓励农业企业和科研院所、高校进行合作研发,促进高校、科研机构的技术成果向农业企业转化。帮助企业提升自主研发能力,掌握发展主动权,增强企业实力,提高企业竞争力。

四是进一步完善基础设施建设。加大对物流产业的扶持力度,健全县、乡、村三级物流基

基础设施网络,支持农村快递配送点建设,在一定程度上补上产业配套不足这个短板。加强农村、乡镇及县域基础设施建设,完善水、电、交通、通信等基础设施,提升农村及城郊公共服务能力,有效降低返乡农民工企业经营成本,提高经营效益。

#### 四、农民工等人员返乡创业的典型形式之四:发展休闲农业\*

发展休闲农业是农民工等人员返乡创业的重要形式之一。统计数据显示,截至2015年底,创业农民工累计注册休闲农业经营主体180万家,超过其从事农产品加工业和发展农民合作社的数量。由此可见,在农民工等人员返乡创业的浪潮中,休闲农业是主渠道之一。

##### (一)返乡农民工等人员发展休闲农业的主要支持政策

发展休闲农业,推进农村一二三产业融合发展,是在资源环境硬约束背景下加快转变农业发展方式、推进生态文明建设的战略要求,是在经济增速放缓背景下拓宽农民增收渠道、全面建设小康社会的战略选择,是在城镇化深入发展背景下打造农村经济“升级版”、培育国内消费新增长点、实现城乡经济社会一体化发展的战略举措,是在扶贫开发工作进入攻坚期背景下引入扶贫新业态、促进贫困地区贫困群众脱贫致富、确保2020年如期实现全面脱贫目标的战略措施。

在返乡农民工回乡创业和国家把发展休闲农业上升到国家战略高度双重利好政策的作用下,返乡农民工以发展休闲农业为创业切入点具有多重优势。2015年以来,中央出台了一系列支持农民工等人员发展休闲农业的支持性政策,主要集中在如下方面。

一是税费减免和便利经营。农民工等人员返乡创业,符合政策规定条件的,可享受减征企业所得税,免征增值税、营业税、教育费附加、地方教育附加、水利建设基金、文化事业建设费、残疾人就业保障金等税费减免和降低失业保险费率政策。对农民工返乡创业,还将推动“一址

多照”、集群注册等住所登记制度改革,放宽经营范围,鼓励返乡农民工等人员投资农村基础设施和在农村兴办各类事业。

二是明确用地政策。在实行最严格的耕地保护制度的前提下,对农民就业增收带动作用大、发展前景好的休闲农业项目用地,各地要将其列入土地利用总体规划和年度计划优先安排。支持农民发展农家乐,闲置宅基地整理结余的建设用地可用于休闲农业。鼓励利用村内的集体建设用地发展休闲农业,支持有条件的农村开展城乡建设用地增减挂钩试点,发展休闲农业。鼓励利用“四荒地”(荒山、荒沟、荒丘、荒滩)发展休闲农业,对中西部少数民族地区和集中连片特困地区利用“四荒地”发展休闲农业,其建设用地指标给予倾斜。加快制定乡村居民利用自有住宅或者其他条件依法从事旅游经营的管理办法。

三是加大财税支持。国家要求各地要认真推动现有扶持政策的落实,将中央有关乡村建设资金适当向休闲农业集聚区倾斜。鼓励各地加大对休闲农业创业发展和基础设施建设的支持力度,带动大众创业、万众创新,扶持本地休闲农业做大做强。加强休闲农业经营场所的游客综合服务中心、公共卫生间、停车场、垃圾污水处理、餐饮住宿的洗涤消毒设施、农事景观观光道路、休闲辅助设施、特色民宿、乡村民俗展览馆和演艺场所、信息网络等基础设施建设,扶持一批休闲农业聚集村。撬动社会资本,推动休闲农业产业的提档升级。落实税收优惠政策,从事休闲农业的经营主体符合税收优惠条件的,可享受有关税收优惠。要切实落实国务院关于减轻企业负担的各项规定。有条件的地方,休闲农业用水用电享受农业收费标准。

四是拓宽融资渠道。鼓励担保机构加大对休闲农业的服务力度,搭建银企对接平台,帮助经营主体解决融资难题。银行业金融机构要积极采取多种信贷模式和服务方式,拓宽抵押担保物范围,在符合条件的地区稳妥开展承包土

①该部分由中国社会科学院财经战略研究院魏翔副教授撰写。

地的经营权、集体林权等农村产权抵押贷款业务,加大对休闲农业的信贷支持。探索休闲农业多元化投融资机制,鼓励符合条件的休闲农业企业上市。探索新型融资模式,鼓励利用 PPP 模式、众筹模式、“互联网+”模式,发行私募债券等方式,加大对休闲农业的金融支持。通过协调利用扶贫小额贴息贷款、加强有针对性的培训等,引导建档立卡贫困户积极参与项目开发;探索以旅游资源、扶贫资金等入股方式,使贫困群众在项目发展中获得资产性收益。在创业担保贷款方面,未来将对农民工落实创业担保贷款政策,优化贷款审批流程,对符合条件的返乡创业人员,可按规定给予创业担保贷款,财政部门按规定安排贷款贴息所需资金。

五是加大公共服务。增强线上线下营销能力,鼓励社会资本参与休闲农业宣传推介平台建设,加快构建网络营销、网络预订和网上支付等公共服务平台,全面提升行业的信息化水平。<sup>[8]</sup>强化行业运行监测分析,构建完善的休闲农业监测统计制度。支持建设休闲农业聚集区域的公共交通体系,加强生态停车场、道路、观光巴士等公共服务设施配套。对休闲农业管理人员、经营人员、从业人员组织多种形式的培训,提升相关人员素质,为产业发展提供人才储备。制定并发布全国休闲农业统一标识,并推广使用。鼓励各地根据实际情况制定地方行业标准,推动本地休闲农业规范有序发展。鼓励各地利用多种模式开展公益性宣传推介,扩大休闲农业的影响力。

(二)返乡农民工等人员发展休闲农业存在的主要问题

返乡农民工等人员发展休闲农业作为农村一二三产业发展的融合体,近年来发展迅猛,已成为一种新型产业形态和消费业态,在促进农业提质增效、带动农民就业增收、传承中华农耕文明、建设美丽乡村、推动城乡一体化发展方面发挥了重要作用。但因发展时间较短,也存在服务设施不足、经营主体融资不畅、基础设施建设滞后、返乡农民工的人员素质和专业知识亟待提升等问题,影响了产业的持续健康发展。

一是创业成本高,融资难度大。融资难是返乡农民工创业遇到的头号难题。受企业规模、信用条件等限制,农民工难以获得银行贷款,即使得到贷款,资金成本也比较高。据抽样调查显示,农民工创业资金来自于家庭和亲友的占 69%,来自于个人务工积累的占 20%,来自贷款和其他的仅占 11%。

二是发展规模偏小,吸引力不足。由于农民工等人员返乡发展休闲农业大部分立足于以农业为基础的产业领域,所以其创业投资普遍强度比较低,创造的财政收入、财税收入普遍比较小,地方也不太愿意提供用地指标。且农民工返乡创业的主要阵地是在农村,因为收入低、条件差、基础设施落后、服务条件不完备,对于各类人才都缺乏足够的吸引力。

三是缺乏理念引导,创意产品不足。大部分的休闲农业还局限于传统的休闲农业模式。各地的休闲农庄,几乎都是建几间小木屋,种些果树,特色不够明显,经营的项目绝大部分都是农家餐饮、垂钓、观光、休闲,农庄之间不能有效地实现协调发展。目前休闲农庄带动产业的项目较少,即使有带动的,范围也较为有限。休闲农业缺乏工业化、现代化、市场化理念,农业科技支撑和引领的核心作用没有凸显,农产品还处在产品价值链最低端,创意元素注入不足,农产品附加值不高,“资源共享、优势互补”的区域联动机制尚未形成,精品乡村旅游线路还需进一步提升。

四是无统一规划引领,协调难度大。对休闲农业发展尚缺乏总体的规划和有效有力的引导,规划的前瞻性、科学性、可操作性不强,有的项目规划档次低,包装粗糙,缺乏文化、教育内涵,难以形成核心竞争力。各个景点是由不同组织形式投资经营的,各个景点的经营思路、规划等差异较大,要想统一休闲农业旅游市场难度较大。各休闲农业景点之间缺乏有效的沟通和协调,不能发挥群体优势,也不便解决共同存在的问题。导致恶性竞争和景点建设质量的降低,从而使休闲农业在总体上缺乏吸引力。休闲农庄内部的导引、安全、卫生、娱乐、餐饮等服务设

施的开发与管理尚不完善,服务员大多是自己的亲戚或在本地请的员工,没有经过正规的业务培训,人员素质参差不齐,与休闲农业服务应达到的专业化水平还有较大的差距。

五是产品结构单一,特色不够突出。休闲农业企业大多是农户自主经营,资金投入有限,内容比较单一,精品、亮点和特色不够突出。经营者品牌意识较淡薄,缺少创意元素,不够重视品牌建设和宣传促销的长线投入,出售的商品多为初级农产品,且包装简单,低水平重复建设和同质化现象严重,导致休闲农业对地方经济和社会发展的拉动作用不够明显。目前还有很多的项目存在脱离农业经营的问题,这类项目虽然也认为农业经济和农村景观是吸引游客的法宝,但在开发中流于形式,其农舍、农田由于农民消失而成为物化的空壳。

### (三)支持返乡农民工等人员发展休闲农业的政策建议

长效机制一方面体现在制度体系的规范稳定性,另一方面强调推动制度正常运行的“动力源”。农民工返乡创业的政策体系形成长效机制的最佳体现是“动态一致性”和“自实施性”。前者强调该政策协调统筹了各方利益相关者,使之在长期执行中不走样、不出现投机主义行为;后者强调面对该政策,农民工有动机自觉实施和履行,而不依赖外部监督或鼓励。现阶段,建立支持返乡农民工等人员发展休闲农业的长效机制应从如下方面着手。

第一,建立返乡创业差别用地政策。优先解决农民工等人员返乡创业发展休闲农业的用地问题,给予用地保证。基于返乡创业农民工的特殊情况以及发展休闲农业的实际需要,在严格遵行国家保护耕地、集约利用土地的原则下,灵活利用集体土地,走出一条不占用粮食生产用地发展休闲农业的新路子。不占用粮食生产、蔬菜生产用地,不等于不占用土地,特别是在农村非农业保护用地的土地使用方面,制定这一类土地的使用政策既有利于粮食、蔬菜生产用地的保护,又有利于休闲农业、乡村旅游业的发展。

第二,推进休闲农业专业人力资本建设新型激励战略。人力资本是产业发展和产业内技术进步的核心源泉和长期动力。结合美日欧的成功经验和中国农村经济的本土特点,建议分地区、分时期推出针对返乡农民工进入休闲农业的培训补贴战略。<sup>[9]</sup>当前政府组织的农民工培训虽然常常是义务的、免费的,但参与率较低,主要原因是缺乏针对性并受信息不对称的制约,无法及时满足返乡创业者的需求。因此,培训农民工的补贴应以针对不同地区的不同人群发放“培训券”为主,受助者可根据需求报销能满足自身需要的培训费用,实现动态实时有针对性培训。政府负责甄别和后期资助,实现当地专业性“新农人”人力资本的倍增或翻番。

第三,建立返乡创业的激励性公共服务体系。返乡创业在个体上可以是小规模,但在业态发展上需要规模性。一家休闲农园无法在缺乏公共服务的背景下茁壮成长,而完善的公共服务体系又无力仅为一家农园而搭建起来。为破解这个困境,需要借鉴城市内产业园区或自贸园区的做法,探索建立激励性公共服务体系。即将返乡农民工的能力条件和当地的休闲农业资源相匹配,甄别出具有当地比较优势的休闲农业创业业态,通过集聚区建设或创业连带区的建设,集中、优先、突出建设完善的公共服务中心,并以此为核心,带动业态扩散、引发范围经济,激励市场资本进入后期的公共服务建设体系。

第四,锚定本地休闲农业特色。发展休闲农业需要有自己的特色,这其中包括产品特色、地域特色等方面。只有突出自身的特点,才可能增强旅游吸引力。在彰显本区域农业旅游特色时还应树立独特的品牌,进一步完善品牌的内容,积极维护好客户,利用品牌效应带动农业旅游的推进和发展。因此,农业休闲旅游产品在推广的过程中需要多样化的营销策略,不断推陈出新,在市场竞争中维护好自己的品牌形象。在具体的策划活动中,使农业休闲与竞技、人文等因素有机结合,进而达到扩大景区影响力的目的,吸引游客重游。

第五,实现多元化差异成长。农业休闲旅游的产业发展需要科技产业进行融合和协助。可以学习国外的经验,将现代工艺的农业技术植入到传统农业生产实践中去,具体的有无土栽培技术、设施农业技术等先进的科技成果,使两者有机地融合。将现代科学技术应用到农业旅游景区的设施建设上,可以与高校的科研机构合作开发,展现农作物的生长全过程,同时可以针对青少年学生的旅游群体,让他们在农业科技园学到生物知识。不应该单单停留在农业休闲旅游发展过程中观光和水果的采摘层面,更需要丰富旅游活动项目,需要结合科技的作用。

第六,重服务软实力建设。农业休闲旅游基础设施建设应从以下方面着手:一是场所建设。要从细节方面抓起,比如说突出休闲文化的特色,以农家小舍式风格来装饰宾馆、酒店。在硬件设施的建设上多一些人文元素的风格,留住游客的心;二是加强政府整体的规划力度。需要当地政府做好旅游目的地的交通部门、娱乐场所、饮食经营单位的衔接工作,为游人提供便利。后期着重提升景点的服务水平、服务标准等软实力。

第七,加强标准化体系建设。针对休闲农业存在的农庄内部的导引、安全、卫生、娱乐、餐饮等服务设施的开发与管理不完善,内部无统一性规划,产品同质性严重等问题,各地可以根据实际情况,制订相关标准,统一休闲农业的标准

化,主要体现在服务标准化和卫生安全的标准化上。**Reform**

#### 参考文献

- [1]《改革》服务中央决策系列选题研究小组:《农民工等人员返乡创业的政策匹配》,《改革》2016年第10期,第73~83页
- [2]姜长云:《创新政策解决“谁来种地”问题》,《中国发展观察》2014年第1期,第8~9页
- [3]张晓山:《辩证地看待工商资本进入农业问题》,《江苏农村经济》2015年第1期,第21页
- [4][5]农业部农村经济体制与经营管理司 中国社会科学院农村发展研究所:《中国家庭农场发展报告·2015》,中国社会科学出版社,2016年
- [6]胡拥军 高庆鹏:《国外农产品电子商务的发展及其对我国的启示》,《经济研究参考》2015年第28期,第6~10页
- [7]刘明国 张海燕:《新常态下农产品加工业发展特点分析》,《农业经济问题》2015年第10期,第28~34页
- [8]陈文盛 范水生 郑金贵:《休闲农业的内在逻辑与政策响应》,《理论与改革》2016年第3期,第184~188页
- [9]刘红瑞 安岩 霍学喜:《休闲农业的组织模式及其效率评价》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2015年第2期,第83~89页

(责任编辑:文 骐)